IX kadencja

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji do Spraw Kontroli Państwowej (nr 110)**

z dnia 30 listopada 2022 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji do Spraw Kontroli Państwowej (nr 110)

30 listopada 2022 r.

Komisja do Spraw Kontroli Państwowej, obradująca pod przewodnictwem posła **Wojciecha Szaramy (PiS)**, przewodniczącego Komisji, rozpatrzyła:

– informację Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli promocji gospodarczej Polski.

W posiedzeniu udział wzięli: **Grzegorz Piechowiak** sekretarz stanu w Ministerstwie Rozwoju i Technologii wraz ze współpracownikami, **Tomasz Sadziński** zastępca dyrektora Departamentu Współpracy Ekonomicznej Ministerstwa Spraw Zagranicznych wraz ze współpracownikami, **Joanna Sławińska** zastępca dyrektora Biura Kontroli i Audytu MSZ, **Joanna Wajda** zastępca dyrektora Departamentu Dyplomacji Publicznej i Kulturalnej MSZ, **Maciej Maciejewski** i **Michał Wilkowicz** pełniący obowiązki dyrektorzy Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji Najwyższej Izby Kontroli wraz ze współpracownikami, **Zdzisław Sokal** członek zarządu Polskiej Agencji Inwestycji i Handlu.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Tadeusz Cieśluk** i **Tadeusz Oset** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dzień dobry państwu. Otwieram posiedzenie Komisji do Spraw Kontroli Państwowej.

Czy są jakieś uwagi do porządku obrad? Nie widzę.

Witam na dzisiejszym posiedzeniu pana Macieja Maciejewskiego, pełniącego obowiązki dyrektora Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji NIK, pana Michała Wilkowicza, panią Dominikę Manicką, również reprezentujących Najwyższą Izbę Kontroli, pana Grzegorza Piechowiaka, sekretarza stanu w Ministerstwie Rozwoju i Technologii, panią Łucję Sromecką, panią Aleksandrę Tomczyk, Joannę Sławińską, Tomasza Sadzińskiego, Joannę Wajdę, Cezariusza Kwaterskiego oraz pana Zdzisława Sokala.

W porządku dzisiejszych obrad jest rozpatrzenie informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli promocji gospodarczej Polski. Proszę przedstawiciela Najwyższej Izby Kontroli o przedstawienie tej informacji. Oczywiście posłowie tę informację w formie elektronicznej i papierowej otrzymali. Proszę.

Pełniący obowiązki dyrektor Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji Najwyższej Izby Kontroli Maciej Maciejewski:

Dziękuję bardzo. Panie przewodniczący, szanowni państwo, wszyscy znamy treść informacji, zatem my syntetycznie w krótkich słowach spróbujemy przybliżyć tylko najważniejsze jej aspekty. Na wstępie chciałbym powiedzieć, że realizacja zadań z zakresu promocji polskiej gospodarki należy do tych narzędzi, którymi może i powinna posługiwać się administracja rządowa, aby wpływać pozytywnie, stymulująco zarówno na rozwój eksportu polskich produktów, na wzrost polskich inwestycji za granicą – by wymienić takie podstawowe funkcje – jak i zachęcać inwestorów do zwiększonej aktywności inwestycyjnej w Polsce. Temu to narzędzie ma służyć. W 2015 roku Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła już kontrolę w takim zakresie. Tam okazało się, że taki spójny system promocji nie funkcjonuje, bądź ewentualnie jest sporo mankamentów w jego funkcjonowaniu. Było to oczywiście przedmiotem naszych wniosków pokontrolnych. O słuszności tej diagnozy z 2015 roku może również świadczyć fakt, że konieczność realizacji wniosków, które by zmierzały do opracowania i wdrożenia takiej wspólnej i możliwej do rozliczenia przede wszystkim strategii oraz planów działania, potwierdziły zapisy przyjętej w 2017 roku Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. Po upływie kolejnych kilku

lat postanowiliśmy właśnie w kontekście tej naszej pierwszej kontroli z 2015 roku, jak i realizacji założeń Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju przyjrzeć się temu, jak ten system ewoluuje, czy został zmieniony, czy realizacja wniosków, która wówczas 2015 roku została przyjęta, przyniosła oczekiwane efekty.

Jeśli chodzi o wyniki najświeższej naszej kontroli, poproszę tutaj pana dyrektora Wilkowicz, żeby w skrócie je przedstawił.

Pełniący obowiązki wicedyrektor Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji Najwyższej Izby Kontroli Michał Wilkowicz:

Dziękuję bardzo. Szanowny panie przewodniczący, Szanowna Komisjo i wszyscy zaproszeni goście, przy tak zdiagnozowanym tle, na którym podejmowaliśmy kontrolę jako główny cel tej kontroli, przyjęliśmy odpowiedź na pytanie, czy działania organów państwowych i innych podmiotów finansowanych ze środków publicznych służące promocji gospodarczej Polski były skuteczne i efektywne, w tym czy działania organów państwowych w zakresie promocji przyniosły spodziewane efekty, również jak funkcjonowały instytucje wspierające promocję gospodarki i czy koordynacja promocji Polski za granicą była skuteczna. Skontrolowaliśmy Ministerstwo Rozwoju i Technologii jako urząd obsługujący ministra właściwego do spraw gospodarki, Ministerstwo Spraw Zagranicznych jako urząd, który też ma zadania w zakresie tak zwanej dyplomacji ekonomicznej, ponadto Polską Agencję Inwestycji i Handlu wraz z czterema zagranicznymi biurami handlowymi znajdującymi się w strukturze PAIH, 4 ambasady adekwatnie do lokalizacji tych kontrolowanych zagranicznych biur handlowych, Bank Gospodarstwa Krajowego i Korporację Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych SA.

Jeśli chodzi o ustalenie naszej kontroli, to pierwszym naszym wnioskiem było to, że nadal nie stworzono spójnego systemu promocji gospodarki. Potrzeba ta, jak to już mówił pan dyrektor Maciejewski, była dostrzeżona nie tylko przez nas, ale również przez samego ministra, gdy podejmował pracę w 2016 roku nad projektem nowej ustawy. Tam przy założeniach było wskazane, że jest potrzeba stworzenia takiego usystematyzowanego mechanizmu promowania gospodarki. Prace nad tą ustawą zostały następnie w 2017 roku wstrzymane ze względu na to, że projektowano i pracowano nad Strategią na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. Później, realizując w ramach Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju taki projekt strategiczny, który nosił nazwę System Promocji Gospodarki, podjęto prace nad ustawą o Polskiej Agencji Inwestycji i Handlu. Jednak ta ustawa, która została przyjęta, nie obejmowała tych słabych stron systemu wspierania gospodarki, na które wskazywano wcześniej. Skupiła się ta ustawa na kwestii reorganizacji systemu sieci podmiotów, które działają w imieniu PAIH, natomiast nie uwzględniała takich kwestii jak niedostateczna oferta, finansowa nieprzejrzystość, sposobu finansowania i kryteriów finansowania poszczególnych zadań promocyjnych jak powtarzanie się i nakładanie wzajemne zadań na poszczególne podmioty, brak rozgraniczenia kompetencji i zadań między poszczególne podmioty, a jednocześnie brak koordynacji.

W ramach działań, które były realizowane, największym przedsięwzięciem była reorganizacja instytucji odpowiedzialnych za promocję gospodarki, czyli po prostu likwidacja wydziałów promocji handlu i inwestycji i zastąpienie ich zagranicznymi biurami handlowymi Polskiej Agencji Inwestycji i Handlu. Ta reorganizacja była przeprowadzona w sposób nieprawidłowy naszym zdaniem, ponieważ nie poprzedzono jej analizą i ocenami, jak funkcjonował dotychczasowy system wydziałów handlu zagranicznego, jakie ma przynieść efekty i czemu ma służyć ta zamiana na ZBH. Na przykład nie uwzględniono takiego problemu jak zmiana usytuowania i statusu pracowników nowo tworzonych ZBH w stosunku do stanu poprzedniego. Poprzednio tacy pracownicy WPHI mieli status dyplomatów, co dawało im inne możliwości działania i poruszania się w kraju działalności. ZBH tego statusu nie miało. W związku z tym tu był też pewien problem, który potem był na bieżąco korygowany.

Generalnie przy braku merytorycznego uzasadnienia, przy braku diagnozy, jaki jest interes polskiej gospodarki w danym kraju, w danym regionie, bez analizy potrzeb polskiej gospodarki nie ustalono kryteriów wyboru lokalizacji ZBH. Tak więc tu w pewnym sensie można powiedzieć, że troszeczkę działano w ciemno. Łącznie zamierzano

utworzyć 74 ZBH – będę posługiwał się tym skrótem dla zagranicznych biur handlowych. Z tych 74 faktycznie i formalnie w pełni utworzono 69. Ale tak zwaną zdolność operacyjną osiągnęły 53, czyli 72% tworzonych ZBH – z tym że to są dane na połowę 2021 roku. W trakcie naszej kontroli uzyskaliśmy informację, że PAIH przeprowadza kompleksową ocenę działalności ZBH w celu optymalizacji tej sieci. Po tej optymalizacji sieć miała być zmniejszona do około 50 podmiotów.

Jeśli chodzi o lokalizację, to tutaj pozwoliliśmy sobie zobrazować, jak to wyglądało w Europie i na świecie. Może nie jest to tak dokładnie przejrzyste, ale w informacji są te infografiki zamieszczone. Można dokładniej zapoznać się z geografią sieci ZBH. Przy przekształcaniu WPHI w ZBH nie zadbano o dobrą koordynację tych działań. To powodowało, że w momencie, kiedy likwidowano WPHI w danym kraju czy regionie, był problem, że nie następowała ciągłość obsługi przedsiębiorców przez ten nowy podmiot. Tu w pewnym sensie, w pewnych momentach ratowało sytuację Ministerstwo Spraw Zagranicznych, które przy pomocy sieci ambasad próbowało zapobiegać doraźnym problemom. Ale generalnie ten cały proces nie był zsynchronizowany. Natomiast jeśli chodzi o stronę formalną likwidacji WPHI, to tutaj zastrzeżeń z naszej strony nie było.

Jeśli chodzi o powierzenie PAIH zadań z zakresu promocji gospodarczej, to cały system opierał się na dotacjach, jakich udzielał minister tej instytucji. Niestety tutaj też stwierdziliśmy dość istotne zakłócenia, ponieważ dotacje były udzielane corocznie. Praktyka była taka, że każdego roku coraz później ta umowa dotacyjna była podpisywana, na ogół w okolicach czerwca, ale 17 grudnia zawarto umowę dotacji na 2021 rok. Czyli praktycznie cały rok PAIH działał w stanie dużej niepewności, bez umowy dotacyjnej, ratując się różnymi możliwymi ruchami finansowymi i bez pewności, jaki poziom dofinansowania w ramach dotacji dostanie. Tutaj można powiedzieć, że przyczyna nie leżała po stronie tylko ministerstwa, bo PAIH też tutaj nie podejmował właściwych działań w celu rozliczenia się z poprzedniej dotacji. Ale w konsekwencji powodowało to sytuację wysokiej niepewności i braku możliwości stabilnego finansowania i utrzymania ciągłości procesu promocji polskiej gospodarki. Jednocześnie na te procesy nakładały się kwestie podnoszenia kapitału zakładowego PAIH przez ministra. Działania te były podejmowane pod koniec 2021 roku, więc my nie obejmowaliśmy tych działań zbyt dokładnie. Ale można domniemywać, że właśnie brak ciągłości w tym finansowaniu za pomocą dotacji zadań PAIH powodowało potrzebę dokapitalizowania tej spółki.

W tym miejscu może jeszcze chciałbym powiedzieć o jednej kwestii. PAIH z pewnymi problemami rozliczał się z dotacji i doszło do sytuacji, kiedy z opóźnieniem zwrócił niewykorzystaną część dotacji. To powodowało naruszenie dyscypliny finansów publicznych. My w tym zakresie złożyliśmy odpowiedni wniosek do rzecznika dyscypliny finansów publicznych i w październiku tego roku otrzymaliśmy informację, że procedura została zakończona i odpowiednie osoby odpowiedzialne w PAIH zostały z tego tytułu ukarane. To naruszenie dyscypliny zostało potwierdzone i konsekwencje tu zostały wyciągnięte.

Jeśli chodzi o realizację zadań merytorycznych przez całą tę strukturę instytucji wspierających promocję gospodarki, to ogólnie można nazwać i ocenić te działania jako niewłaściwe określanie celów lub w ogóle niewskazywanie celów działania, jak również brak wskaźników realizacji tych celów. Generalnie przy braku określenia celów i braku wskazania przez instytucję udzielające finansowania oczekiwanych efektów, nieformułowania, jakie są te oczekiwania lub formułowanie ich w sposób ogólny, powodowało, że bez przejrzystych zasad i w pewnym sensie arbitralnie i uznaniowo dochodziło do dofinansowania takich, a nie innych przedsięwzięć, które zwłaszcza ZBH w poszczególnych krajach chciały realizować. Generalnie według jakichś tam własnych rozpoznań przedstawiano ministerstwu propozycje sfinansowania danego przedsięwzięcia i ZBH otrzymywało odpowiedź: „dobrze, dostaniecie dofinansowanie albo nie dostaniecie". Bez merytorycznego uzasadnienia, bez zrozumienia… Były takie sytuacje, że co roku odbywały się bardzo interesujące, pozytywne i użyteczne wydarzenia z punktu widzenia promowania polskiej gospodarki i wchodzenia polskich przedsiębiorców na dany rynek, a nagle w pewnym roku nie było zgody na dofinansowanie i Polska w związku z tym nie uczestniczyła w takich targach, które w poprzednich latach przynosiły wymierne korzyści.

W ramach wad w tym systemie finansowania promocji polskiej gospodarki należy też zwrócić uwagę, że same ambasady w strukturze pod MSZ czy ZBH w ramach struktury PAIH próbowały określać pewne swoje zadania, pewne cele, dla których podejmują działania. Ale też robiły to w sposób niedoskonały i wybiórczy. Także generalnie nie było jakiegoś całościowego, strategicznego podejścia do tego, jakie rodzaje przedsięwzięć chcemy promować, jakie chcemy osiągnąć cele. Nie było też monitorowania i badania efektów. Ograniczano się do tego, że mamy zorganizowane stoisko na jakichś targach. W związku z tym doszło do udziału Polski w tych targach i uważamy, że jakby efekt został osiągnięty. Tak więc ograniczano się tylko do tak zwanego miernika produktu – samego udziału w wydarzeniu, natomiast zupełnie pomijano mierniki jakościowe, jakie było oddziaływanie poszczególnych przedsięwzięć, jakie były rezultaty pośrednie, jak to służyło promowaniu polskiej gospodarki.

W krajach, w których prowadziliśmy kontrolę, staraliśmy się na podstawie dostępnych danych przeanalizować, jak wyglądały relacje handlowe z danym krajem, jaka była dynamika eksportu z Polski czy importu do tego kraju. Natomiast nie da się w ten sposób tego powiązać z konkretnymi działaniami, jeżeli one nie były uzbrojone w odpowiednie mierniki, wskaźniki i metody sprawdzania, jaki jest efekt udziału w takim czy innym przedsięwzięciu. Brak było strategii działania dla każdego z regionów, na które podzielona została sieć ZBH – a więc też jeden z tych celów, dla których cała ta nowa struktura została zbudowana. Nie był mierzony, badany. Brak było też okresowych planów działalności poszczególnych ZBH. Jakie były tego konsekwencje? Przede wszystkim ograniczenie lub wręcz brak możliwości rzetelnej oceny osiągniętych celów zgodnie z zasadami kontroli zarządczej – czy te działania były oszczędne, efektywne, skuteczne.

Innym problemem była kwestia tak zwanych usług komercyjnych realizowanych przez PAIH. To było nowe rozwiązanie wprowadzone do ustawy o PAIH. Jednak ono troszeczkę niejasno precyzowało i nie rozdzielało, co PAIH ma robić w ramach dotacji w budżetowych, a co może robić jako zadania dodatkowe, komercyjne, z którego to tytułu może pozyskiwać odrębne przychody. To w założeniach do ustawy było zasygnalizowane, że powinna się w takich sytuacjach wypowiadać prokuratoria, ale ponieważ nie zostało to wpisane do ustawy, to nie było procedur i mechanizmów, jak postępować. W efekcie, gdy stwierdziliśmy takie przypadki działań komercyjnych ze strony PAIH, ustaliliśmy, że PAIH to robiło bez uzgodnienia z ministrem. Minister nie był poinformowany o takich przedsięwzięciach. Sam minister też nie ustalił zasad zawierania takich umów komercyjnych, katalogu usług, które powinny być wykonane w takim trybie. Powodowało to nieprzejrzystość, jeśli chodzi o obsługę przedsiębiorców, jeśli chodzi o realizację zadań własnych przez PAIH, które z tych zadań powinny być realizowane ze środków budżetowych, a za które działania PAIH powinna obciążać przedsiębiorców kosztami po ich stronie. My generalnie zidentyfikowaliśmy co najmniej osiem tego typu umów o świadczenie usług z zakresu promocji gospodarczej, gdzie na zasadach komercyjnych te usługi były świadczone. Nieokreślenie precyzyjnej granicy pomiędzy tymi działaniami jest naszym zdaniem zagrożeniem dla transparentności wydatkowania środków publicznych i stwarza ryzyko podwójnego finansowania niektórych działań podejmowanych przez PAIH.

Skontrolowane działania podejmowane w obszarze promocji gospodarki były na zróżnicowanym stopniu zaawansowania. Generalnie w takim zakresie, w jakim ZBH uzyskały dofinansowanie, realizowały te zadania, z wyjątkiem uzasadnionych zakłóceń i ograniczeń wynikających z pandemii COVID-19. Bo wiadomo, że od 2020 roku ten rodzaj działalności polegający na bezpośrednim kontakcie w wielu krajach był po prostu obiektywnie utrudniony.

W świetle naszych ustaleń kontroli oceniliśmy, że działania organów państwowych i innych podmiotów finansowanych ze środków publicznych, które służyły promocji, nie były skuteczne. Zadania były realizowane na poziomie administracji rządowej bez wypracowanej koncepcji i rzetelnej analizy potrzeb. W związku z tym środki na promocję były wydatkowane także bez odniesienia do strategicznych celów i zakładanych finansowanych przedsięwzięć. Zaniechanie monitoringu udzielonego wsparcia uniemożliwiało też ocenę efektów działalności. Nie analizowano wpływu na rozwój eksportu i polskich

inwestycji zagranicznych. Jak wspomnieliśmy wcześniej, nadal problemem jest brak stworzenia mechanizmów koordynacji działań instytucji udzielających wsparcia przedsiębiorcom na rynkach zagranicznych. Cały czas istnieje ta dwoistość działań w strukturze MSZ, któremu podlegają ambasady i w strukturze ministra właściwego do spraw gospodarki, który sprawuje nadzór nad PAIH i całą siecią ZBH.

Jeśli chodzi o wnioski pokontrolne, podkreślamy, że nadal uznajemy za niezbędne zbudowanie takiego systemu promocji gospodarczej. Powtarzamy po 7 latach ten sam wniosek, który dotychczas nie został zrealizowany. W ramach kontroli stwierdziliśmy prace nad projektem dokumentu pod tytułem „Polityka eksportowa Polski", ale wówczas ten dokument jeszcze nie był zakończony. Natomiast te kluczowe słabe strony systemu promocji gospodarczej nadal występują. To jest właśnie brak koordynacji, brak jasnego przypisania zasad, nieustalanie celów i kryteriów finansowania zadań ze środków publicznych na przedsięwzięcia na poszczególnych rynkach zagranicznych.

Sformułowaliśmy wnioski pokontrolne do ministra rozwoju i technologii, które uwzględniały te kwestie, o których powiedziałem, jak również do ministra spraw zagranicznych, a także do Polskiej Agencji Inwestycji i Handlu. Odpowiedzi, jakie otrzymaliśmy, wskazują na wolę realizowania naszych wniosków pokontrolnych. Część działań była podjęta, część była deklarowana jako te działania, które będą podjęte. Dziękuję serdecznie za uwagę.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję bardzo.

Czy są jakieś pytania? Państwo posłowie mają jakieś uwagi? Nie ma? Nie ma. Czy ktoś jeszcze chciał zabrać głos?

Tylko przypomnę, że tutaj w tym materiale, który państwu posłom został doręczony, znajduje się stanowisko ministra rozwoju i technologii do informacji o wynikach kontroli oraz stanowisko ministra spraw zagranicznych, do których również ustosunkował się pan prezes Marian Banaś. Jeśli nikt nie chce zabrać głosu, to dziękuję państwu bardzo.

Zamykam posiedzenie Komisji do Spraw Kontroli Państwowej.